

Апрель
2016



МЕЖДУНАРОДНАЯ ЖИЗНЬ

*Проблемы внешней политики, дипломатии,
национальной безопасности*

О ключевых моментах российско-американского диалога

Сергей Рябков

Заместитель Министра иностранных дел России

Международный договор в практике Евразийского экономического союза

Василий Лихачев

Член Центральной избирательной комиссии России

Россия и будущее Ближнего Востока

Олег Озеров

*Чрезвычайный и Полномочный Посол России
в Королевстве Саудовская Аравия*

Василий ЛИХАЧЕВ

Член Центральной избирательной
комиссии РФ
ruteshev@gmail.com



Международный договор в практике Евразийского экономического союза

Евразийский экономический союз - новая, стратегически важная для современных международных отношений структура. Согласно учредительному договору от 29 мая 2014 года, ЕАЭС является «международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью». Основные цели организации, в которую сегодня входят пять суверенных и равноправных государств - Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия, - создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики (ст. 4).

Определен и прагматичный инструмент их достижения - «право Союза». Его интегральные части (ст. 6) - собственно Договор 2014 года; международные договоры в рамках Союза; международные договоры

Союза с третьей стороной; решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного экономического совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза. Центральное место в этом перечне источников категория «международный договор» - факт закономерный, логичный. Он отвечает политическим и нормативно-юридическим традициям современных интеграционных процессов в мире. Подтверждение тому - опыт Европейского союза, Таможенного союза, Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), ШОС, МЕРКОСУР и других известных формирований, действующих по критериям основных принципов международного права и Устава ООН.

Обладея собственной спецификой и индивидуальностью, Договор о ЕАЭС принимает во внимание накопленный опыт и вписывается в архитектуру интеграционного мира. Делается это посредством согласованных, в частности преамбулой, положений о руководстве сторонами принципами суверенного равенства государств, необходимостью безусловного соблюдения принципов верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина. Свою роль играет декларация о признании норм, правил и принципов Всемирной торговой организации. Особое значение имеет зафиксированное членами объединения подтверждение об их совместной и персональной приверженности целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, а также другим общепризнанным принципам и нормам международного права.

Гармоничному и перспективному статусу Договора 2014 года в международном пространстве служит и ст. 116 о регистрации Договора в Секретариате Организации Объединенных Наций. Задачам политической респектабельности Договора о ЕАЭС отвечает еще один важный момент. Документ создавался не с «нулевого» цикла. Он был в процессе формирования соотносим с действующим правовым массивом по нескольким направлениям. В Пояснительной записке Правительства Российской Федерации к проекту Федерального закона «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» от 13 августа 2014 года отмечается, что «при подготовке Договора проведена работа по кодификации договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства в целях оптимизации действующих норм, устранения отсылочных

норм, исключения противоречий, восполнения пробелов, а также приведения ее в соответствие с правилами и нормами Всемирной торговой организации. Кроме того, была использована договорно-правовая база Евразийского экономического сообщества в части, не противоречащей договоренностям в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства».

Синтетический характер Договора о ЕАЭС, что не противоречит Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, усиливает, с нашей точки зрения, его юридическую природу, содействует эффективному правоприменению и, естественно, влияет на политический авторитет соглашения. Поэтому нет никакого противоречия в том, что по воле государств-участников сохранили свое действие 56 международных договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС и дальнейшую реализацию которых эти страны сочли целесообразной. Такого, внешнеинтеграционного, свойства конструкция Договора, заложенная изначально в его концепцию и нормативное содержание, играет эффективную роль. Свидетельство тому договоры о присоединении к Договору о ЕАЭС Республики Армения и Киргизской Республики, вступившие в силу в 2015 году.

Отметим, что в каждом договоре существует специальная статья (ст. 6 для Договора о присоединении Республики Армения к Договору о ЕАЭС и ст. 11 Договора о присоединении Киргизской Республики к Договору о ЕАЭС), согласно которой эти договоры входят в право Евразийского экономического союза. Новое позитивное подтверждение - подписание 29 мая 2015 года первого преференциального торгового договора ЕАЭС - Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам, с другой стороны.

Перспективы дальнейшей международно-интеграционной синергии ЕАЭС и, соответственно, его фундамента - Договора 2014 года (вместе с его 33 приложениями) останутся высокими. Об этом говорят политические декларации о его сопряжении с проектом «Экономического пояса Шелкового пути», о строительстве зон свободной торговли с более чем 40 странами мира (среди них - КНР, Египет, Индия, Иран, Пакистан, Зимбабве, Тунис, Сирия, Иордания, Монголия, Албания, Израиль, Таиланд, Индонезия, Камбоджа и другие страны), о взаимодействии с Европейским союзом, другими международными структурами. Не исключено, что в целях торгового-

экономической, валютно-финансовой безопасности в мире следует проанализировать точки соприкосновения ЕАЭС с другими зарождающимися трансрегиональными проектами. Это могло бы сохранить и модернизировать право ВТО.

Политико-общественное признание в мире Договора 2014 года - следствие многих, в том числе стратегических, факторов. Естественно, одно из главных условий - современное содержание договорно-правового регулирования, в нем заложенного, и его эффективная имплементация. На этом пути достигнуты первые серьезные итоги. Пример тому - функционирование в ЕАЭС режима Таможенного союза; сформированное в рамках Союза единое экономическое пространство, позволяющее, в частности, государствам-членам проводить координацию экономической политики в отношении ключевых отраслей; согласованная макроэкономическая политика; утвержденный перечень секторов (подсекторов) услуг, в которых функционирует единый рынок услуг в границах ЕАЭС; функционирование на территориях государств - членов Союза общего рынка труда, реализация свободы передвижения рабочей силы; возможность применения национального режима для граждан государств-членов в части социального обеспечения, в том числе медицинского обслуживания, и другие.

Договорно-правовое позиционирование, составляющее суть учредительного Договора (он включает, учитывая многообразие и многоуровневость управления интеграционными процессами, 118 статей), выполняет несколько функций. Назовем некоторые. Во-первых, оно образует собственно юридический фундамент организации. Так, на этой базе решаются вопросы компетенции субъектов интеграции. В соответствии, например, со ст. 5 Договора, Союз наделяется компетенцией в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках ЕАЭС. В статье отмечается, что государства-члены осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

Во-вторых, договорные правила в редакции 2014 года ориентированы на формирование комплексов согласования, гармонизации и сближения национальных правовых систем государств - участников Договора о ЕАЭС, появление оригинальных юридических конструкций региональной интеграции. В случае их создания и апробации они могут выйти за рамки Союза в широкое международное пространство. Этой стороне учредительный Договор уделил самое

серьезное внимание. Пример тому - ст. 2, посвященная раскрытию используемых определений. В ней системно говорится о применении в рамках единой политики государствами-членами унифицированного правового регулирования, о гармонизации правового регулирования как элемента «согласованной политики», раскрывается смысл «унификации законодательства» как сближения законодательства государств-членов, направленного на установление идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных настоящим Договором.

Таким образом достигается общий для Союза юридический тренд, который входит в право ЕАЭС и евразийское право в целом. Заметим, что подобный подход (как цель, как конкретная практика) присущ и другим интеграционным образованиям. Так, Программа действий по реализации Договора 1999 года о создании Союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь в числе центральных задач закрепила унификацию национальных законодательств в различных областях правового регулирования в процессе формирования правовой системы Союзного государства. Эта же линия продолжена и в другом действующем документе - Приоритетные направления и первоочередные задачи дальнейшего развития Союзного государства на среднесрочную перспективу (2014-2017 гг.). В разделе «Правовая сфера» (п. 10) закреплено, что законодательная основа союзного строительства по ряду направлений требует дополнительной унификации, в частности, в налоговой сфере и вопросах обеспечения равных прав хозяйствующих субъектов, включая малый и средний бизнес. Учитывая опыт, накопленный Россией и Беларусью в этом проекте, а также тот факт, что они одновременно в числе учредителей Евразийского экономического союза, достигнутый уровень унификации может стать объектами в процессе нормотворчества ЕАЭС.

В-третьих, Договор от 29 мая 2014 года уделяет квалифицированное внимание кардинальным вопросам международно-правовой политики. Например, четко решается проблема преемственности и нового, в рамках Союза, признания, точнее, подтверждения, его членами своих юридических обязательств. Так, в соответствии со ст. 90 («Правовой режим объектов интеллектуальной собственности»), государства-члены осуществляют деятельность в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности согласно нормам 11 основополагающих международных догово-

воров (перечень дается в п. 3). Более того, содержится важное для развития этой отрасли положение. Его суть - государства-члены, не являющиеся участниками указанных международных договоров, «принимают на себя обязательство по присоединению к ним». И подобных, позитивных, примеров в тексте Договора 2014 года немало, что усиливает его цивилизованность и политико-юридическую солидность.

Договор о ЕАЭС служит примером рационального подхода в решении и другого вопроса, весьма актуального при создании и запуске новой интеграционной организации. Речь идет о Приложении №33, фиксирующем Протокол о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе. Согласно документу, с 1 января 2015 года прекратили свое действие 65 международных актов. Такая линия, отвечающая критериям общего международного права, обеспечивает эффективность и юридический экономизм правового обеспечения интеграции в форме ЕАЭС.

В-четвертых, договорные установления (генерального и конкретного свойства) ориентированы на содействие собственно эффективного функционирования интеграционной организации через развитие, политико-правовую инновацию. Отметим, что к этой стороне государства - члены ЕАЭС подошли творчески, с элементами планирования и прогнозирования. Подтверждение - Рабочий план разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

План представляет собой структурированный по разделам Договора о ЕАЭС перечень актов, нормативно-правовых и иных документов по направлениям деятельности Комиссии и задачам курирующих департаментов. Он содержит 125 актов и международных договоров. По состоянию на 1 января 2016 года из 125 документов утверждено 59 документов, в том числе один документ на постоянной основе, 45 документов, которые должны были быть утверждены в 2014 году, десять документов, которые должны были быть утверждены в 2015 году, и три документа, которые должны были быть утверждены в 2016 году. Таким образом, правотворческий, нормативно-регулятивный процесс в рамках ЕАЭС следует признать достаточно эффективным.

Все это - наглядное и резонное проявление закреплённой в ст. 1 Договора нормы-принципа об обладании Союзом качества международной правосубъектности, составная часть которой - договорная правоспособность.

Рабочий план отличается разнообразием направлений нормирования. Среди них - организация деятельности Евразийского экономического союза; вопросы деятельности Суда ЕАЭС; финансовые вопросы деятельности Союза; вопросы обеспечения деятельности ЕАЭС; информационное взаимодействие в рамках ЕАЭС; макроэкономическая политика; экономика и финансовая политика; интеллектуальная собственность, промышленность и агропромышленный комплекс; техническое регулирование; санитарные, ветеринарные и фитосанитарные меры, защита прав потребителей; таможенное регулирование; энергетика и инфраструктура; конкуренция и антимонопольное регулирование; регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий; внешнеторговая политика.

В рамках имплементации Рабочего плана достигнуты серьезные результаты, которые повышают уровень договорной презентабельности Евразийского экономического союза и влияют, вне всякого сомнения, на его политический авторитет как организации региональной интеграции. Назовем некоторые разработанные и согласованные, а также планируемые международные договоры. Среди них - о порядке заключения Евразийским экономическим союзом международных договоров; о порядке обмена информацией, содержащей сведения, отнесенные к государственной тайне (государственным секретам) или к сведениям ограниченного распространения; договор между Судом ЕАЭС и Республикой Беларусь об условиях пребывания Суда Евразийского экономического союза на территории Республики Беларусь; о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации; о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках; об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере, в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала; о координации действий по защите прав на объекты интеллектуальной собственности; о едином порядке управления авторскими и смежными правами на коллективной основе; о принципах и подходах к гармонизации законодательства государств - членов Евразийского экономического союза в сфере государственного

контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС; о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза; о формировании общего электроэнергетического рынка Союза, содержащий в том числе единые правила доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики; о формировании общего рынка газа ЕАЭС, содержащий в том числе единые правила доступа к газотранспортным системам, расположенным на территориях государств - членов Союза; о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС; о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Союза и др.

Обращает на себя мультимпредметный критерий указанного документа, а также, что логично, не закрытый перечень договорных и иных инициатив. Право на их разработку, как следует из текста Договора, имеют соответствующие органы Союза (ст. 8). Им принадлежит компетенция и в отношении как бы внешнего договорор-установления. Так, согласно ст. 12 (п. 15), Высший совет принимает решение о переговорах с третьей стороной от имени Союза, в том числе о заключении с ней международных договоров Союза и на-делении правом вести переговоры, а также о выражении согласия Союза на обязательность для него международного договора с тре-тьей стороной, прекращении, приостановлении или выходе из меж-дународного договора. Первый год существования ЕАЭС показал формирование эффективной практики организации в области меж-дународного правотворчества и, следовательно, высокий уровень технико-юридического и материального инструментария реализа-ции международной договорной субъектности Союза в целом.

Таким образом, можно сделать вывод о позитивном содержании концепции применения международного договора в рамках Ев-разийского экономического союза. С его помощью решаются важ-нейшие задачи становления новой региональной организации эконо-мической интеграции в соответствии со многими современными трендами мировой политики и экономики, а также с легитимными требованиями основных принципов международного права и Устава Организации Объединенных Наций.

Ключевые слова: ЕАЭС, международный договор.